

**Peran BPSK Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam
Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999
Tentang Perlindungan Konsumen**

Oleh:

DAHLIA¹

ABSTRAK

Dalam Penerapan UU No.8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) terjadi ketimpangan dan menimbulkan kebingungan bagi pihak yang terlibat dalam prose implementasinya, terutama ketika masuknya Pengadilan dalam memeriksa perkara keberatan atas keputusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), terjadinya kendala tersebut diakibatkan oleh aspek yang terkait dengan Hukum Acara perdata Pasal 49(1) UUPK jo Pasal 2 Kepmenrindag No.350/MPP/Kep/12/2001 menyebutkan bahwa BPSK adalah lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen di luar Pengadilan Umum, nyatanya pada pasal-pasal tertentu dalam UUPK tetap memberikan penghubung dengan Badan Peradilan. BPSK yang dibentuk oleh Pemerintah adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen tetapi bukanlah lembaga Pengadilan. Agar keputusan BPSK mempunyai kekuatan eksekusi, putusan tersebut harus dimintakan Penetapan Eksekusi pada Pengadilan Negeri

Kata Kunci : Perlindungan Konsumen, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

A. Pendahuluan

Pasal 1 angka 1 UU No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan: "Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen". Kedudukan Konsumen pada umumnya masih lemah dalam bidang Ekonomi, pendidikan dan daya tawar karena itu sangatlah diperlukan adanya Undang-Undang untuk melindungi kepentingan konsumen yang selama ini diabaikan. Untuk dapat menjamin suatu penyelenggaraan Perlindungan konsumen, maka pemerintah menuangkannya dalam suatu Produk Hukum. Hal ini penting karena hanya hukum yang memiliki kekuatan untuk memaksa Pelaku Usaha untuk mentaati dan juga hukum memberikan sanksi yang tegas.

¹ Staf Pengajar pada Univ. Slamet Riyadi, Surakarta.

UUPK pada hakekatnya telah memberikan kesetaraan kedudukan Konsumen dengan pelaku Usaha, tetapi konsep perlindungan konsumen sebagai suatu kebutuhan harus disosialisasikan untuk menciptakan hubungan konsumen dan pelaku usaha dengan prinsip kesetaraan yang berkeadilan dan untuk mengimbangi kegiatan pelaku usaha yang menjalankan prinsip ekonomi untuk mendapatkan keuntungan yang semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin, yang dapat merugikan kepentingan konsumen langsung maupun tidak langsung.

Norma-norma perlindungan konsumen dalam system Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagai "Undang-Undang Payung" yang menjadi kriteria untuk mengukur dugaan adanya pelanggaran hak-hak konsumen, yang semula diharapkan oleh semua pihak mampu memberikan solusi bagi penyelesaian perkara-perkara yang timbul sebagai pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Ternyata dalam penerepannya terjadi ketimpangan dan menimbulkan kebingungan bagi pihak yang terlibat dalam proses implementasinya, terutama ketika masuknya peran Pengadilan dalam memeriksa perkara keberatan atas keputusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang banyak mengalami kendala-kendala, yang diakibatkan oleh aspek yang terkait dengan Hukum Acara Perdata.

Undang-Undang No.8 Tahun 1999 membentuk suatu Lembaga dalam Hukum Perlindungan Konsumen, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Pasal 1 butir 11 UUPK menyebutkan : "Bahwa BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen". BPSK dibentuk untuk menyelesaikan kasus-kasus sengketa konsumen yang berskala kecil dan bersifat sederhana. Keberadaan BPSK dapat menjadi bagian dari Pemerataan keadilan, terutama bagi konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha, karena sengketa di antara konsumen dengan pelaku usaha biasanya nominalnya kecil sehingga tidak mungkin mengajukan

sengketanya di pengadilan karena tidak sebanding antara biaya perkara dengan besarnya kerugian yang akan dituntut.²

Pembentukan BPKS sendiri didasarkan pada adanya kecendrungan masyarakat yang segan untuk beracara di pengadilan karena konsumen yang secara social dan finansial tidak seimbang dengan pelaku usaha. BPKS yang dibentuk oleh Pemerintah adalah Badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen, tetapi bukanlah merupakan bagian dari Institusi kekuasaan kehakiman. Pemerintah membentuk BPKS di daerah Tingkat II untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar Pengadilan tetapi BPKS bukanlah Pengadilan.

Dalam praktek putusan BPKS sulit untuk dimintakan *fiat eksekusi* antara lain karena :

1. Putusan BPKS tidak memuat Irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang maha Esa”, sehingga tidak mungkin dapat dieksekusi.
2. Belum terdapat Peraturan atau petunjuk tentang tata cara mengajukan permohonan eksekusi terhadap Putusan BPKS.

Sementara Pasal 42 ayat (2) Keputusan Memperindag No.350/MPP/Kep/12/2001 menyebutkan bahwa terhadap putusan BPKS dimintakan penetapan eksekusi oleh BPKS kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen dirugikan. Peraturan semacam ini tidak lazim karena biasanya yang mengajukan permohonan Penetapan eksekusi adalah yang berkepentingan bukan dari BPKS.

UUPK pada hakekatnya telah memberikan kesetaraan kedudukan konsumen dengan pelaku usaha tetapi konsep perlindungan konsumen sebagai suatu kebutuhan harus senantiasa disosialisasikan, untuk menciptakan hubungan konsumen dengan pelaku usaha dengan prinsip kesetaraan yang berkeadilan dan untuk mengimbangi kegiatan pelaku usaha yang menjalankan prinsip ekonomi.

Konsep dasar pembentukan BPKS adalah untuk menangani penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, yang pada umumnya meliputi

² Susanti Adi Nugroho, “Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen ditinjau dari hukum acara perdata serta kendala implementasinya” Jakarta, Penerbit Kencana Prenada Media Group Tahun 2008, hal. 74.

jumlah nilai yang kecil, tetapi dalam pelaksanaannya tidak ada batasan nilai pengajuan gugatan, sehingga dimungkinkan gugatan konsumen meliputi jumlah nilai yang kecil sampai yang besar.

Berdasarkan uraian diatas, permasalahannya: bentuk apa saja peran BPSK sebagai Lembaga penyelesaian sengketa konsumen.

B. Pembahasan

1. Dasar Hukum Pembentukan Lembaga BPSK.

Terbentuknya Lembaga BPSK maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah dan murah. Cepat karena penyelesaian sengketa melalui BPSK harus sudah diputus dalam tenggang waktu 21 hari kerja, dan tidak dimungkinkan banding yang dapat memperlama proses penyelesaian perkara, hal ini diatur dalam Pasal 54 ayat (3) dan Pasal 55 UUPK dengan konsep dasar putusan BPSK bersifat final dan mengikat. Mudah karena prosedur administrasi dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana dan dapat dilakukan sendiri oleh para pihak tanpa diperlukan kuasa hukum. Murah karena biaya persidangan yang dibebankan sangat ringan dapat terjangkau oleh konsumen.³

Jika putusan BPSK dapat diterima oleh kedua belah pihak, maka putusan BPSK bersifat final dan mengikat, sehingga tidak perlu lagi diajukan ke pengadilan. Diharapkan keberadaan BPSK akan mengurangi beban tumpukan perkara di pengadilan. Dasar Hukum pembentukan BPSK adalah Pasal 49 ayat(1) UUPK Jo Pasal 2 Kepmenperindag No.350/MPP/Kep/12/2001, mengatur bahwa di setiap kota atau kabupaten harus dibentuk BPSK.

BPSK diresmikan pada tahun 2001, yaitu dengan keluarnya Keppres No.90 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pada Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, kota

³ Yusuf Shofie, "Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan konsumen Teori dan Praktek Penegakan Hukum" Bandung, Citra Aditya Bakti, Tahun 2003, hal. 17.

Surabaya, Kota Malang dan Kota Makassar. Keppres No.108 Tahun 2004, pembentukan BPSK di Kota Kupang, Kota Samarinda, Kota Sukabumi, Kota Bogor, Kota Kediri, Kota Mataram, Kota Palangkaraya, dan pada kabupaten Kupang, Belitong, Sukabumi, Bulungan, Serang, Ogan Komering Ulu dan Jeneponto. Terakhir pada tanggal 12 Juli 2005 pembentukan BPSK di Kota Padang, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tangerang, dengan Keppres No.18 Tahun 2005. BPSK dibentuk oleh pemerintah adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen tetapi bukanlah merupakan bagian dari institusi kekuasaan kehakiman. Pemerintah membentuk BPSK di daerah tingkat II untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan, tetapi bukanlah lembaga pengadilan. Meskipun bukan pengadilan tetapi keberadaannya yang lebih penting adalah melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha untuk mendorong kepatuhan pelaku usaha pada UUPK.

Pasal 54 ayat (3) UUPK menyebutkan :putusan BPSK sebagai hasil dari penyelesaian sengketa konsumen secara konsiliasi, mediasi, atau arbitrase **sifat final dan mengikat** yang berarti penyelesaian sengketa konsumen dengan pelaku usaha telah selesai dan berakhir dan memaksa sebagai suatu yang harus dijalankan oleh pihak yang diwajibkan untuk itu. Prinsip *res judicata pro veritate habetur* menyatakan bahwa suatu putusan yang tidak mungkin lagi untuk dilakukan upaya hukum, dinyatakan sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti. Berdasarkan prinsip tersebut putusan BPSK harus dipandang sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti (*In kracht van gewijsde*), tetapi jika pasal tersebut dihubungkan dengan Pasal 56 ayat (2) UUPK, para pihak ternyata dapat mengajukan "**keberatan**" kepada pengadilan negeri paling lambat 14 hari kerja setelah pemberitahuan putusan BPSK. Hal ini bertentangan dengan putusan BPSK yang bersifat **final dan mengikat** tersebut.

Dalam Keppres No.90 Tahun 2001 menyebutkan, biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan pada anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD), dan dalam upaya untuk memudahkan konsumen menjangkau BPSK dalam Keppres, tidak dicantumkan

pembatasan wilayah Yurisdiksi BPSK, sehingga konsumen dapat mengadukan masalahnya pada BPSK mana saja yang dikehendakinya. Pasal 50 UUPK, menyebutkan Kelembagaan BPSK terdiri dari :

- a. ketua merangkap anggota;
- b. Wakil Ketua merangkap anggota;
- c. Anggota.

Pada setiap BPSK Sekretariat ,yang terdiri atas: kepala secretariat dan anggota yang pengangkatannya dan pemberhentiannya dilakukan oleh Menperindag, diatur dalam Pasal 51 ayat (1) dan (2) UUPK. Selain diatur oleh UUPK, BPSK juga diatur lebih lanjut dalam Kepmenperindag No.301/MPP/Kep/10/2001 tentang pengangkatan,Pemberhentian Anggota dan Sekretariat BPSK. Pasal 54 ayat (2) UUPK,menyebutkan setiap penyelesaian sengketa konsumen dilakukan oleh majelis yang dibentuk oleh ketua BPKS dan dibantu oleh Panitera,sedangkan susunan majelis sidang harus gajil, dengan ketentuan minimal 3 orang yang mewakili semua unsur, yaitu unsur pemerintah,konsumen dan pelaku usaha. Pasal 18 SK Memperindag No.350/MPP/Kep/12/2001, menyebutkan Ketua Majelis BPKS harus dari unsur Pemerintah, walaupun tidak berpendidikan hukum.

Sedangkan untuk menangani penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsialiasi atau mediasi, yang berwenang menetapkan siapa yang menjadi personilnya baik sebagai ketua majelis yang berasal dari unsur Pemerintah maupun anggota majelis yang berasal dari unsur konsumen dan pelaku usaha adalah Ketua BPSK. Sedangkan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara Arbitrase, yang berwenang menentukan siapa yang menjadi majelis hakim adalah para pihak yang bersengketa.Para pihak dapat memilih arbiter yang mewakili kepentingannya, Konsumen berhak memilih dengan bebas salah satu dari anggota BPSK yang berasal dari unsur konsumen sebagai arbiter yang akan menjadi anggota majels, demikian juga dengan pelaku usaha berhak memilih salah satu dari anggota BPSk yang berasal dari unsure pelaku usaha sebagai arbiter yang menjadi anggota majelis.

Selanjutnya arbiter hasil pilihan konsumen dan arbiter hasil pilihan pelaku usaha, secara bersama-sama akan memilih arbiter ketiga yang berasal dari unsur pemerintah dari anggota BPSK yang akan menjadi Ketua Majelis⁴ Prosedur untuk memilih arbiter hasil pemilihan konsumen dan pelaku usaha, demikian juga arbiter ketiga dari unsure pemerintah dilakukan dengan mengisi formulir arbiter, akan ditetapkan oleh ketua BPSK sebagai majelis yang menangani sengketa konsumen dengan cara arbitrase melalui penetapan.

Panitera BPSK berasal dari anggota sekretariat yang ditetapkan oleh ketua BPSK. Tugas panitera terdiri dari :

- a. Mencatat jalannya proses penyelesaian sengketa konsumen;
- b. Menyimpan berkas perkara;
- c. Menjaga barang bukti;
- d. Membantu majelis menyusun putusan;
- e. Membantu penyampaian putusan kepada konsumen dan pelaku usaha;
- f. Membuat berita acara persidangan;
- g. Membantu majelis dalam tugas-tugas penyelesaian sengketa.

Pasal 56 ayat(1 dan 2) SK Menperindang No.350/MPP/Kep/12/2001 menyebutkan :” Ketua majelis atau anggota atau panitera BPSK berkewajiban untuk mengundurkan diri apabila terdapat permintaan ataupun tanpa permintaan, jika terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami isteri meskipun telah bercerai dengan pihak yang bersengketa”. Pasal 52 UUPK jo Kepmenperindag No.350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang BPSK yaitu :

- a. Melaksanakan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini;
- e. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;

⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op., Cit.*, hal. 81.

- f. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- g. Memanggil Pelaku Usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- h. Memanggil, menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran Undang-Undang ini;
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK;
- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyidikan dan/atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak konsumen;
- l. Memberitahukan keputusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. Menjatuhkan sanksi administrative kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, maka terdapat 2 fungsi strategis dari BPSK, yaitu :

- 1. BPSK berfungsi sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan, yaitu melalui konsiliasi, mediasi dan arbitrase;
- 2. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula oleh pelaku usaha, termasuk klausula baku yang dikeluarkan oleh PT.PLN(Pesero) di bidang kelistrikan, PT.Telkom (Pesero) di bidang telekomunikasi, bank-bank milik pemerintah maupun swasta, perusahaan pembiayaan dan lain-lain.

Salah satu fungsi strategis ini adalah untuk menciptakan keseimbangan kepentingan –kepentingan pelaku usaha dan konsumen.

2. BPSK sebagai Lembaga Penyelesaian Perkara Kecil dan Sederhana atau Lembaga *Small Claim Court*.

Pasal 47 UUPK menjelaskan, penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan di selenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen. Sedangkan Pasal 60 ayat (2) UUPK, menyebutkan sanksi administrasi berupa penetapan ganti kerugian paling banyak sebesar Rp.200.000.000,- yang data dibebankan kepada pelaku usaha, tampak bahwa sebenarnya lembaga BPSK tersebut dibentuk untuk menangani penyelesaian sengketa konsumen dengan jumlah nilai yang kecil.

Kateristik dari *Smaal claim Court* adalah :

- a. Pada umumnya merupakan bagian dari system peradilan atau peradilan khusus di luar system peradilan yang bersifat *independent* .
- b. Terdapat batasan menegani kasus apa saja yang dapat diajukan atau tidak dapa diajukan pada *smaall claim court*
- c. Terdapat batasan nilai gugatan .Pada umumnya yang dapat diajukan adalah sengketa yang nilai gugatannya kecil.
- d. Biaya perkara yang lebih rendah dibandingkan biaya perkara yang diajukan padapengadilan.
- e. Prosedur yang sederhana dan lebih bersifat informal,sehingga para pihak yang awam hukumpun dapat mengajukan sendiri.
- f. Proses peeriksaannya berlangsung cepat, sederhana dan biaya ringan tersebut, maka para pihak yang berpekara tidak memerlukan bantuan seorang adcokad/penasehat hokum.
- g. Alternative penyelesaian sengketa lebih terbuka, dalam arti tidak selalu tergantung pada pertimbangan hakim berdasarkan hokum(formal) yang berlaku tapi dimungkinkan sebuah putusan yang didasarkan pada tawar menawar para pihak yang difasilitasi hakim.

- h. Pada umumnya memeriksa, mengadili dan memutuskan tuntutan yang berupa uang ganti kerugian yang bersifat material, sekalipun dimungkinkan pula tuntutan dalam bentuk lain, misalnya permintaan maaf.⁵

Agar putusan BPSK mempunyai kekuatan eksekusi, putusan tersebut harus dimintakan penetapan eksekusi pada pengadilan negeri di tempat tinggal konsumen yang dirugikan, tetapi dalam praktek timbul kesulitan karena berbagai alasan yang dikemukakan oleh pengadilan negeri, antara lain :

1. Putusan BPSK tidak memuat irah-irah” Demi Keadilan Berdasarkan ketuhanan yang Maha Esa”, sehingga sulit untuk dapat dieksekusi.
2. Belum terdapat peraturan /petunjuk tentang tatacara mengajukan permohonan eksekusi terhadap putusan BPSK.

C. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah penulis paparkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa BPSK dibentuk oleh pemerintah untuk menyelesaikan kasus-kasus sengketa konsumen yang berskala kecil dan bersifat sederhana, dan penyelesaian sengketa dapat dilakukan secara cepat, mudah dan murah serta putusan BPSK bersifat final dan mengikat, jika diterima oleh kedua belah pihak. Biaya pelaksanaan tugas dari BPSK dibebankan pada APBN dan APBD.

Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi atau mediasi yang berwenang menunjuk majelisnya adalah Ketua BPSK, sedangkan jika penyelesaian sengketa konsumen dengan mempergunakan cara arbitrase adalah para pihak yang bersengketa. Tugas dan wewenang BPSK diatur dalam Pasal 52 UUPK jo Kepmenperindag No.350/MPP/Kep/12/2001. Fungsi strategis dari BPSK adalah sebagai instrument hukum penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yaitu melalui konsiliasi, mediasi dan arbitrase dan melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha. BPSK sebagai lembaga penyelesaian perkara kecil dan sederhana.

⁵ *Ibid.*, hal. 87.

Daftar Pustaka

- Nasution,Az”*Perlindungan Konsumen,tinjauan atas Undang-Undang No.8 Tahun 1999*”, Lembaran Negara 1999 No.42 makalah yang diberikn pada pelatihan hakim-hakim, dalam jurnal Pusdiklat mahkamah Agung RI tahun 2002.
- Susanti Adi Nugroho,”*Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen ditinjau dari hukum acara perdata serta kendala implementasinya*” Jakarta ,Penerbit Kencana Prenada Media Group Tahun 2008
- Yusuf Shofie,” *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan konsumen Teori dan Praktek Penegakan Hukum*” Bandung, Citra Aditya Bakti,Tahun 2003
- Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan BPSK pada Pemerintah Kota Medan,Palembang,Jakarta Pusat,Jakarta barat, Bandung Semarang,Yogyakarta,Surabaya,Malang dan kota Makasar.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan,Nomor 301/MPP/Kep/10/2001 Tentang Pengangkatan,Pemberhentian Anggota dan Sekretariat Badan Penyelesaian sengketa Konsumen.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan,Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan penyelesaian Sengketa Konsumen.